

EU POLICY BRIEFS MACEDONIA



ЦЕНТАР ЗА ПРАВНИ
ИСТРАЖУВАЊА И АНАЛИЗИ
CENTER FOR LEGAL RESEARCH AND ANALYSIS

ПРАВО НА ЧИСТА ЖИВОТНА СРЕДИНА ОБВРСКА НА СЕКОЈ ГРАЃАНИН И КОМПАНИЈА - ОСВРТ НА УПРАВУВАЊЕТО СО ОТПАД-

Декември 2014

www.kas.de/macedonia

Чистата животна средина е право кое секој човек треба да го ужива без разлика на својот статус, местото каде живее и економските услови во кои живее.

Жарко ХАЌИ-ЗАФИРОВ
Ивица ПЕПОВСКИ

Центар за правни истражувања и
анализи - ЦПИА



ЛИСТА НА КРАТЕНКИ

ЦПИА – Центар за правни истражувања и анализи
ОН – Обединети нации
УНЦСД - Конференција за одржлив развој на Обединетите нации
РМ – Република Македонија
СВРМ – Службен весник на Република Македонија
МЖСПП – Министерство за животна средина и просторно планирање
УРМ – Устав на Република Македонија
ЗУО – Закон за управување со отпадот
СУОРМ – Стратегија за управување со отпад на Република Македонија
НПУОРМ – Национален план за управување со отпад на Република Македонија

I. ВОВЕД

Чистата животна средина е право кое секој човек треба да го ужива без разлика на својот статус, местото каде живее и економските услови во кои живее. И покрај тоа што правото на животна средина е релативно доцна дефинирано како едно од основните човекови права, сепак, брзиот технолошки развој на светско ниво ја наметнува потребата од негова што поширока и поодлучна примена.

Имено, правото на чиста животна средина е едно од ретките права чие уживање е цврсто врзано со обврската за грижа за животната средина, како за луѓето така и за сите субјекти кои имаат своја економска и социјална улога во општеството. Потребата за гарантирање на ова право не е само потреба за заштита на поединецот во општеството туку и на самото општество.

Правото на чиста животна средина во делот на управување со отпадот не е регулирано во меѓународните документи, односно истите ова прашање го уредуваат преку гарантирање на правото на животна средина. Првите документи кои го уредуваат прашањето за управување со отпадот се, всушност, документи кои се донесуваат на регионално ниво, во овој случај на ниво на Европската унија¹.

Во овој документ ќе се осврнеме на правото на чиста животна средина на граѓаните и правните лица, односно правото на животна средина во делот на управување со отпадот, од причина што овој од сегмент од загадувањето и заштитата на животната средина директно произлегуваат права и обврски, како за државата така и за граѓаните во нивното живеење и компаниите во нивната работа. Тргувајќи од фактот дека во Република Македонија на годишно ниво се создаваат преку 26 милиони тони отпад², тоа е доволен показател дека Република Македонија, но и сите граѓани и компании во неа треба да вложат посебни напори за што поефикасно и ефективно намалување на отпадот кој го создаваат со цел да обезбедат чиста животна средина. Оттука, јасно е дека подигањето на свеста кај граѓаните и компаниите за начинот на кој треба ефикасно и ефективно да се постапува не е само обврска која треба да биде врамена во законски текст, туку треба да стане збор за добро замислена и организирана стратегија која мора да има свој постојан континуитет преку нејзино унапредување и подобрување со цел да биде во чекор со сиот технички и технолошки развој на меѓународно ниво.

¹ <http://ec.europa.eu/environment/waste/legislation/a.htm>

² Национален план за управување со отпад (2009 – 2015) на Република Македонија страница 31

ПРАВНА РАМКА

I. Меѓународно право

Потребата од обезбедување заштита на чиста животна средина е прво препознаена на меѓународно ниво, и покрај тоа што ова право припаѓа на т.н. „трета генерација“ на човекови права која е релативно подоцна дефинирана од првите две генерации на човековите права и слободи. Оваа генерација на права, пред сè, ги опфаќа т.н. групни или колективни права меѓу кои спаѓаат и правото на здрава животна средина, право на економски и социјален развој, како и правото на природните ресурси. Оваа група на права е дисперзирана во голем број меѓународни документи, и истата е резултат на долгогодишните заложби на меѓународната заедница, па оттука истата е втемелена и во основните меѓународни документи.

Како основа на нововоспоставениот меѓународен поредок во 1948 година, во рамките на Организацијата на Обединетите нации, е усвоена Универзалната декларација за човековите права. Овој значаен меѓународно политички документ во еден дел го уредува правото на здрава животна средина преку гарантирање на правото на животен стандард за луѓето кој гарантира здравје и благосостојба на човекот и неговото семејство³. И покрај деклараторниот карактер на овој меѓународен документ, сепак, важно е да се потенцира дека тој претставува еден од нукулците на признавањето на правото на животна средина како човеково право.

Во иста насока како и Универзалната декларација, така и Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права од 1966 година дава посебен акцент на правото на здрава животна средина, но на еден подиректен начин преку гарантирање на стандарди за безбедноста и здравјето на работниците, вклучувајќи ги и децата и младина⁴. Дополнително на тоа, Пактот предвидува директна заштита на правото на здравјето на поединецот преку стандарди кои се обврзани да ги гарантираат и мерки кои треба да ги преземат државите⁵. Имајќи ги предвид наведените одредби, јасно е дека овој Пакт е предвесник на идентификувањето и развојот на правото на животна средина во меѓународните односи.

По овие два клучни меѓународни документи, веќе во 1972 година беше усвоена т.н. Стокхолмска декларација⁶, која имаше за цел да го промовира правото на здрава животна средина како право и

обврска на секој поединец, но и обврска на државите да бидат главните гарантни за обезбедување услови за остварување на ова право. Стокхолмската декларација содржи 26 принципи⁷ кои се однесуваат на животната средина и развојот, преку кои се утврдени состојбите во однос на животната средина на меѓународно ниво и се јасно дефинирани начелата за нивно превенирање, ремедирање и унапредување. На истиот состанок, Конференцијата има донесено одлука за изготвување и усвојување на Акциски план за имплементација на Стокхолмската декларација. Акцискиот план беше донесен и истиот се состоеше во 109 препораки за примена на Стокхолмската декларација. Со овој меѓународен документ започна директно и јасно да се втемелуваат основите за понатамошното меѓународно право кое го гарантира и го штити правото на здрава животна средина на луѓето.

Дваесет години подоцна водени од потребата за следење на брзиот технички и технолошки развој во рамките на заштитата на животната средина, во 1992 година во Рио де Жанеиро е усвоена Декларацијата од Рио⁸. Овој меѓународен документ е донесен со цел да ја реafirмира Стокхолмската декларација од 1972 година и да ја признае интегралната и меѓузависната природа на планетата Земја како дом на сите луѓе, како и да воспостави еднакво глобално партнерство преку создавање на нови нивоа на соработка помеѓу државите, клучните сектори во општеството и луѓето. Слично на Стокхолмската декларација, и Декларацијата од Рио предвидува 27 принципи чиј фокус, покрај заштитата на животната средина, е и одржливиот развој како еден од клучните фокуси на човекот.

На 20 години од Декларацијата од Рио де Жанеиро, врз основа на усвоената Резолуцијата 64/236 на Генералното собрание, во Рио де Жанеиро е одржана Конференција за одржлив развој на Обединетите нации (УНЦСД) наречена Рио+20, која имаше за цел здружување на државите, приватниот и граѓанскиот сектор и другите интересни групи во насока на намалување на сиромаштијата, унапредување на социјалната еднаквост и обезбедување заштита на животната средина⁹.

Основната цел на Рио+20 беше обезбедување политичка обврска за одржлив развој, оценка на напредок и надминување на постоечките јазови во имплементацијата на заклучоците од главните собири за одржлив развој и адресирање на новите предизвици¹⁰.

³ Универзална декларација за човековите права на Обединетите нации – член 25 став 2

⁴ Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права – член 7-б

⁵ Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права – член 124

⁶ <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503>

⁷ Ibid

⁸ <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentID=78&ArticleID=1163>

⁹ <http://www.uncsd2012.org/about.html>

¹⁰ <http://www.uncsd2012.org/objectiveandthemes.html>

Во рамките на Рио+20 се идентификувани 7 области за дискусија за кои е потребно да се обрне посебно внимание: достоинствена работа, енергија, одржливи области, безбедност на храна и одржливо земјоделство, вода, океаните и подготовка за катастрофи и елементарни непогоди.

Рио+20 е јасен показател за подготвеноста на државите постојано да бидат активни во обезбедување на одржливиот развој и заштита на животната средина.

Во меѓувреме, беа усвоени неколку меѓународни документи кои го зајакнаа правото на животна средина и создадоа обврски на државите да бидат гарант за истото на еден транспарентен и отворен начин. Во 1997 година беше усвоен Протоколот од Кјото кој цели кон намалување на загадувањето на воздухот преку утврдување на обврзувачи цели за намалување на емисиите на меѓународно ниво. Протоколот од Кјото стапи на сила во 2005 година и неговата првична примена беше предвидена за периодот од 2008 до 2012 година¹¹ и за таа цел во 2001 година беа усвоени Договорите од Маракеш. Овој Протокол предвидува три основни и ефикасни механизми: меѓународно тргување со емисии, чист и развоен механизам и заедничка имплементација. Во 2012 година во Доха, Катар, беше усвоен амандманот на Протоколот од Кјото, со кој се предвидуваат: нови обврски на страните потписнички на Протоколот од Кјото за периодот 2013 – 2020 година, од што јасно се гледа дека интересот за заштита на животната средина преку намалување на штетните гасови е на највисоко ниво во меѓународната заедница.

Овозможувањето на луѓето да станат дел од системот на заштита на животната средина подразбира и овозможување пристап до информации за состојбите на животната средина и активно учество во донесувањето на политиките и нивната примена во процесот на обезбедување здрава животна средина. Во 1998 година во Архус, Данска, од страна на Економска комисија за Европа при Обединетите нации беше усвоена Конвенција за пристап до информации, учество на јавноста до донесувањето на одлуките и пристапот до правдата за прашања поврзани со животната средина, односно т.н. Архуска Конвенција¹².

Овој меѓународен документ обезбедува повеќе права на пошироката јавност, односно граѓаните и здруженијата на граѓани во однос на добивањето на информации за состојбите со животната средина и им овозможува пристап на истите да учествуваат во донесувањето на одлуките поврзани со заштитата и промоцијата на животната средина, како и овозможување едноставен, брз и економичен пристап

до правдата за прашања кои се поврзани со животната средина.

Архуската Конвенција, всушност, ги предвиде следниве новини во меѓународното еколошко право: поврзување на еколошките права со човековите права, признавање на обврските кон идните генерации, утврди дека одржливиот развој може да биде постигнат само преку вклучување на сите чинители, поврзување на одговорноста на државите и заштитата на животната средина и се фокусира на интеракцијата помеѓу јавноста и јавните власти во демократски контекст. Со донесувањето на оваа Конвенција, веќе јасно може да се види стремежот на меѓународната заедница за што поголема инволвираност во гарантирањето на правото на животната средина на меѓународно, регионално, национално и локално ниво.

II. ЕВРОПСКА УНИЈА

Регулатива на Европската унија за управување со отпадот

За разлика од меѓународните договори, каде правото на животна средина се уредува на еден општ начин и истото не е сегментирано во однос на областите на заштита, во рамките на Европската унија секој сегмент е посебно обработен и регулиран. Државите на Европската унија, соочувајќи се со брзиот технички и технолошки развој, но и со зголемувањето на отпадот, како еден од резултатите на тој развој посебен фокус посветиле на управувањето со отпадот. Од таа причина, но и поради регионалното и глобалното значење на заштитата на животната средина, посебно во делот на управувањето со отпадот, во 2008 година на ниво на Европската унија е усвоена Рамковната директива за отпад 2008/98/ЕС. Имено, Директивата е усвоена како потреба за регулирање на сè поголемото количество на отпад кое се создава во земјите на ЕУ и истата се фокусира на ефикасни и ефективни процеси на обновување и одложување на отпадот. Покрај тоа, Директивата предвидува зајакнати мерки за превенција и намалување на влијанието на создавањето на отпадот во насока заштита на животната средина.

Оваа Директива предвидува опфат на постоечките директиви и други документи кои се однесуваат на управувањето со отпад во земјите-членки на Европската унија, така што со оваа Директива се заменуваат Директивата 2006/12/ЕС за отпад, Директивата 91/689/ЕЕС за опасен отпад, како и Директивата 75/439/ЕЕС за отпадни масла¹³.

Со усвојувањето на оваа Директива Европската унија цели кон воспоставување правна рамка која ќе има сеопфатен пристап околу прашањето за управување

¹¹ http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php

¹² <http://www.unece.org/env/pp/introduction.html>

¹³ <http://ec.europa.eu/environment/waste/legislation/a.htm>

со отпадот со цел ефикасна и ефективна заштита на животната средина и, пред сè, здравјето на луѓето кои живеат во државите-членки на Европската унија. Директивата воспоставува т.н. хиерархија на отпадот која се однесува на приоритетот на мерките кои треба да се преземат за подобра заштита на животната средина:

- Превенција
- Подготовка за повторна употреба
- Рециклирање
- Други видови на обновување, посебно обновување на енергијата
- Одложување¹⁴

Директивата предвидува обврска секој создавач на отпад да се грижи за третманот или истото да го обезбеди преку ангажирање на други компании или лица. Оваа обврска на создавачот на отпадот е, всушност, и една од основите за ефикасно и ефективно управување со отпадот.

Покрај ова, Директивата предвидува¹⁵ и посебен третман на опасниот отпад со цел да се избегнат какви било ризици по животната средина, како и по животот и здравјето на луѓето и забрана за мешање на опасниот отпад со друг опасен отпад. Самата Директива предвидува обврска за постојан надзор на опасниот отпад, односно истиот да биде пакуван и обележуван во согласност со правилата на Европската унија.

Оваа Директива содржи одредби со кои се регулира и областа на давањето дозволи и регистрирањето. Имено, со овие одредби се предвидува дека секоја компанија или друго правно лице кое се занимава со управување со отпад мора да поседува дозвола за управување со отпад, издадена од надлежен орган, кој, всушност, мора да ги утврди количините и видот на отпадот, како и начинот на управување, односно третирање и мониторирање и контрола на целокупниот систем на активности кои се преземаат при управувањето со отпадот.

Согледувајќи ги основите на оваа Директива, јасно е дека Европската унија сè повеќе го препознава правото на здрава и чиста животна средина, како едно од нужните човекови права.

III. НАЦИОНАЛНО ПРАВО

Уставот на Република Македонија од 1991 година

Правото на здрава животна средина во правниот систем на Република Македонија е признаено со

Уставот од 1991 година¹⁶. Посебното значење на правото на здрава животна средина и обврската е очигледно од фактот дека ова право е предвидено како една од темелните вредности на уставниот поредок на Република Македонија.

Имено, во членот 8¹⁷ во темелните вредности на Уставот во став 1 алинеја 10 како темелна вредност е предвидена: уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата. Токму овој исчекор со кој дополнително е загарантирано правото на заштита и унапредување на човековата природа е во чекор со светскиот тренд на промовирање и застапување на т.н. „трета генерација“ права во согласност со која опкружувањето на човекот е една од основните потреби, па оттука и заштитата на истото е едно од основните човекови права.

Во Уставот на Република Македонија покрај втемелувањето на правото на здрава животна средина, во Главата II. ОСНОВНИ СЛОБОДИ И ПРАВА НА ЧОВЕКОТ И ГРАЃАНИНОТ Подглава 2. Економски, социјални и културни права, дополнително е уредено правото на животна средина. Имено, во членот 43¹⁸ став 1 е предвидено дека „Секој човек има право на здрава животна средина. Секој е должен да ја унапредува и штити животната средина и природата.“ Оттука е јасно дека основата на правото на здрава животна средина лежи, всушност, во обврската граѓаните и луѓето да ја штитат животната средина. Ова право е единственото право во кое во основа сите имаат обврска која е тесно врзана со неговото уживање.

Дополнително на тоа, во истиот член 43, но во ставот 2 е предвидено дека „Републиката обезбедува услови за остварување на правото на граѓаните на здрава животна средина“, со што, всушност, се гарантира дека државата ќе обезбеди услови за остварување на правото на животната средина на граѓаните.

Покрај директното гарантирање на правото на здрава животна средина, Уставот на Република Македонија во Главата II. ОСНОВНИ СЛОБОДИ И ПРАВА НА ЧОВЕКОТ И ГРАЃАНИНОТ Подглава 4¹⁹ Основи на економските односи во членот 55²⁰ предвидува дека „Се гарантира слободата на пазарот и претприемништвото. Републиката обезбедува еднаква правна положба на сите субјекти на пазарот. Републиката презема мерки против монополската положба и монополското однесување на пазарот. Слободата на пазарот и претприемништвото можат да се ограничат со закон

¹⁴ Ibid

¹⁵ Ibid

¹⁶ Устав на Република Македонија (СВРМ 52/1991, СВРМ 1/1992, СВРМ 31/1998, СВРМ 91/2001, СВРМ 84/2003, СВРМ 107/2005, СВРМ 3/2009 I СВРМ 49/2011)

¹⁷ Ibid

¹⁸ Ibid

¹⁹ Ibid

единствено заради одбраната на Републиката, зачувувањето на природата, животната средина или здравјето на луѓето.“ Во овој член индиректно се гарантира заштитата на животната средина, односно се ставаат ограничувања во насока на слободата на пазарот и претприемништвото, со цел развојот на истите да не биде ризик за здравата животна средина на луѓето во Република Македонија.

Закон за управување со отпад (2004)

Согледувајќи ја потребата за справување со отпадот во Република Македонија и уредувањето на односите со цел ефикасно и ефективно управување истиот, во 1998 година е донесен првиот Закон за управување со отпадот. Како продолжување на потребата за справување со понатамошниот тренд на големување на создавањето на отпадот, но и потребата за хармонизација и апроксимација со законодавството на Европската унија, во 2002 година Република Македонија започна со подготовките за изработување на еден сеопфатен закон за управување со отпадот, со кој постоеше намера да се опфати процесот на управување со сите видови отпад во Република Македонија.

На 5.10.2004 година Собранието на Република Македонија го донесе Законот за управување со отпадот²¹, кој стапи на сила на 13.10.2004 година. Целта на донесување на овој Закон е обезбедување на избегнување и, во најголема можна мера, намалување на количеството на создадениот отпад; искористување на употребливите состојки на отпадот; одржлив развој, преку зачувување и заштеда на природните ресурси; спречување на негативните влијанија на отпадот врз животната средина, животот и здравјето на луѓето; отстранување на отпадот, на начин кој е прифатлив за животната средина и висок степен на заштита на животната средина, животот и здравјето на луѓето²².

Законот за управување со отпад предвидува првенствено стратешко раководење на процесот за управување со отпадот и национална стратегија за управување со отпад, која понатаму ќе се имплементира преку планови и програми кои треба да се усвојат на регионално и локално ниво.

Законот за управување со отпад понатаму предвидува постапки за управување со отпад, како со опасен така и со неопасен отпад, како и негово трајно решавање, т.е. одложување во депонии и горење, т.е. согорување. Покрај овие постапки, Законот предвидува и увоз и извоз на отпад во Република Македонија, како и транзит на отпад преку нејзината територија.

Со цел воспоставување систем за ефикасно и ефективно управување со отпадот на територијата на Република Македонија, Законот предвидува на кој начин и кои органи ќе вршат мониторинг и информирање, односно надзор на примената на Законот и на кој начин ќе се финансира истата. Имајќи ја предвид комплексноста на самиот Закон, во последниот дел е предвиден и комплексен прекршочен систем за лицата кои нема да го почитуваат истиот, односно нема да го применуваат или ќе постапуваат спротивно на одредбите на Законот.

Системот на прекршоци предвиден со ЗУО има широк дијапазон од причина што и самиот Закон предвидува широк опфат на процесот на управување со отпадот во Република Македонија. Имено, ЗУО предвидува прекршочни санкции како за правните лица, односно компаниите и одговорните лица во истите, исто така, предвидува и посебна подглава за прекршочни санкции и за физичките лица. Оваа подглава предвидува голем број на прекршоци, со посебен фокус на компаниите и одговорните лица во компаниите, но и за физичките лица. Листата на прекршочните санкции кои ги предвидува ЗУО воопшто не е незначителна, тргнувајќи од фактот дека прекршочните санкции за компаниите се движат од 1 000 до 20 000 евра, додека за физички лица прекршочните санкции се движат од 50 евра, доколку „остава остатоци, материјали и компонети од искористени возила во урбани средини“²³ до 5 000 евра, доколку компанијата во која е одговорно лице „врши горење и согорување на отпад без дозвола“²⁴. Доколку се земе предвид дека Start up кредитите на Владата на Република Македонија²⁵ за започнување на деловна активност на нови деловни субјекти се во висина од 2 000 до 3 000 евра и просечната плата на работникот изнесува 350 евра, јасно е дека прекршочниот систем воспоставен со ЗУО е, всушност, „драконски“ и преку примена на истиот може да дојде

²⁰ Ibid

²¹ Закон за управување со отпадот (СВРМ бр. 68/2004; СВРМ бр. 71/2004; СВРМ бр. 107/2007; СВРМ бр. 102/2008; СВРМ бр. 143/2008; СВРМ бр. 82/2009; СВРМ бр. 124/2010; СВРМ бр. 51/2011; СВРМ бр.123/2012; СВРМ бр. 147/2013 и СВРМ бр.163/2013)

²² Член 3 од Законот за управување на отпадот (СВРМ бр. 68/2004; СВРМ бр. 71/2004; СВРМ бр. 107/2007; СВРМ бр. 102/2008; СВРМ бр. 143/2008; СВРМ бр. 82/2009; СВРМ бр. 124/2010; СВРМ бр. 51/2011; СВРМ бр.123/2012; СВРМ бр. 147/2013 и СВРМ бр.163/2013)

²³ Член 142 став 1 точка 1 од Законот за управување на отпадот (СВРМ бр. 68/2004; СВРМ бр. 71/2004; СВРМ бр. 107/2007; СВРМ бр. 102/2008; СВРМ бр. 143/2008; СВРМ бр. 82/2009; СВРМ бр. 124/2010; СВРМ бр. 51/2011; СВРМ бр.123/2012; СВРМ бр. 147/2013 и СВРМ бр.163/2013)

²⁴ Член 142 став 2 точка 16 од Законот за управување на отпадот (СВРМ бр. 68/2004; СВРМ бр. 71/2004; СВРМ бр. 107/2007; СВРМ бр. 102/2008; СВРМ бр. 143/2008; СВРМ бр. 82/2009; СВРМ бр. 124/2010; СВРМ бр. 51/2011; СВРМ бр.123/2012; СВРМ бр. 147/2013 и СВРМ бр.163/2013)

²⁵ <http://vlada.mk/node/7174>

до далекусежни последици по работењето на компаниите и во животите на физичките лица.

Стратегија за управување со отпад на Република Македонија (2008 –2020)

По донесувањето на ЗУО, Владата на Република Македонија како обврска предвидена со ЗУО, во 2008 година ја усвои Стратегијата за управување со отпадот за периодот 2008 – 2020 година. Со оваа Стратегија, всушност, се дефинираат основните правци на Република Македонија за подобрување и надградување на системот за управување со отпад за период од 12 години. Самата Стратегија, всушност, ги идентификува стратешките цели како општи така и посебни во сегментот на управување со отпадот, но и клучните принципи²⁶ на управувањето со отпад. Токму овие цели и принципи ја даваат формата на системот кој Република Македонија се стреми да го изгради во периодот 2008 – 2020 година.

Самата Стратегија на еден критички начин ја идентификува слабата страна на системот во запознавањето на јавноста за прашањата и проблемите кои се поврзани со животната средина, а кои произлегуваат од системот за управување со отпадот во Република Македонија. Имено, Стратегијата има утврдено ниско ниво и недоволна информираност на јавноста која произлегува од ниското ниво на свест кај граѓаните за потенцијалните ризици од отпадот, како и нивната лична одговорност кон овие проблеми. Стратегијата има идентификувано и недостиг на национална стратегија за информирање на широката јавност за проблемите со отпадот, но и недоволен институционален капацитет за справување со оваа состојба²⁷.

Оттука, Стратегијата предвидува градење на свеста кај јавноста преку следниве фундаментални принципи: коректност, верност, оправданост и проактивен пристап. Стратегијата става посебен акцент на улогата на Канцеларијата за комуникации со јавноста на МЖСПП во делот на планирање и спроведување на кампањите за подигање на јавната свест кај граѓаните и компаниите за опасноста и ризиците од отпадот.

Стратегијата претставува добар обид да се воспостави систем на информирање и подигање на свеста кај јавноста не само за ризиците кои произлегуваат од отпадот, туку и на обврските кои произлегуваат за

граѓаните од правните акти кои ги регулираат прашањата поврзани со управување со отпадот во Република Македонија.

Национален план за управување со отпад на Република Македонија (2009 – 2015)

По усвојување на Стратегијата за управување со отпадот во Република Македонија, во 2009 година МЖСПП го донесе Националниот план за управување со отпад (2009 – 2015)²⁸ (НПУОРМ), како ревизија на Националниот план за управување со отпад (2006 – 2012). Овој план, и покрај тоа што е стратешки документ, е составен од оценка на постојната состојба со управувањето со отпадот во Република Македонија, ги утврдува целите на управување со отпадот, оценка на влијанието на животната средина, како и дефинирање на индикатори за мониторинг на Националниот план за управување со отпадот.

Имено, НПУОРМ предвидува мерки за превенирање, односно ублажување на последиците врз животната средина кои се резултат на процесот на управување со отпадот во Република Македонија. Во самиот НПУОРМ, пред сè, се предвидени просторни и техничко-технолошки мерки со цел да се избегне какво било штетно влијание на животната средина и создавање ризик за можно штетно влијание. Подигањето на свеста се предвидува во еден минорен дел насловен како „Свест и консултација на инволвираните субјекти и на јавноста“²⁹, каде се утврдува потребата од активности за комуникација со јавноста на три полиња: општа информативна комуникација за да се подигне свеста на широката јавност за проблемите со отпадот, комуникација со производствениот сектор особено со поголемите создавачи на отпад и свест на јавноста за важноста и резултатите од спроведувањето на проекти за управување со отпадот³⁰.

НПУОРМ само во овој дел ја идентификува потребата за навремено информирање на инволвираните субјекти, ставајќи акцент на создавачите на индустрискиот отпад да бидат информирани за нивните обврски кои произлегуваат од законската регулатива.

И покрај тоа што НПУОРМ би требало на еден подетален начин да ги регулира прашањата кои се идентификувани во Стратегијата за управување со

²⁶ Принцип на хиерархија во управувањето со отпадот; Принцип на близина; Принцип на самоодржливост; Принцип на најдобра реална еколошка опција (НРЕО); Принцип на претпазливост; Принцип на одговорност на производителот; Принцип „загадувачот плаќа“.

[http://www.moep.gov.mk/wpcontent/uploads/2014/09/Strategija a%20za%20upravuvanje%20so%20otpad%20na%20RM%20%282008-2020%29.pdf](http://www.moep.gov.mk/wpcontent/uploads/2014/09/Strategija%20za%20upravuvanje%20so%20otpad%20na%20RM%20%282008-2020%29.pdf)

²⁷ Ibid

²⁸ Национален план за управување со отпадот (2009 – 2015) страница 14-15

[http://www.moep.gov.mk/wpcontent/uploads/2014/09/Strategija a%20za%20upravuvanje%20so%20otpad%20na%20RM%20%282008-2020%29.pdf](http://www.moep.gov.mk/wpcontent/uploads/2014/09/Strategija%20za%20upravuvanje%20so%20otpad%20na%20RM%20%282008-2020%29.pdf)

²⁹ Ibid

³⁰ Национален план за управување со отпадот (2009 – 2015) страница 14-15

[http://www.moep.gov.mk/wpcontent/uploads/2014/09/Strategija %20za%20upravuvanje%20so%20otpad%20na%20RM%20%282008-2020%29.pdf](http://www.moep.gov.mk/wpcontent/uploads/2014/09/Strategija%20za%20upravuvanje%20so%20otpad%20na%20RM%20%282008-2020%29.pdf)

отпад, овој документ во однос на прашањето за подигање на јавната свест и информирањето на општата јавност за правата и обврските што произлегуваат од областа на управување со отпадот ги регулира овие прашања на еден поопшт начин.

III. ПОДИГАЊЕ НА ЈАВНАТА СВЕСТ

По донесувањето на ЗУО, како и усвојувањето на Стратегијата за управување со отпадот (2008 – 2020) и Националниот план за управување со отпадот (2009 – 2015), МЖСПП има спроведено бројни кампањи за подигање на свеста на граѓаните и компаниите поврзани со превенција и намалување на создавање на отпад, преку негов соодветен третман во согласност со позитивните прописи за управување со отпадот.

Кампања тројно Р (Редуцирај – Реупотреби-Рециклирај) – 2004 година

Оваа кампања е спроведена на ниво на сите општини во Град Скопје во рамките на проектот за Зајакнување на капацитетите на Министерството за животна средина и просторно планирање поддржан од ЕУ. Целта на кампањата беше, пред сè, едукација на граѓаните за правилно одлагање на отпадот, негово намалување и рециклирање.

СТОП за пластичните шишиња – 2005 година

Во рамките на оваа кампања, Секторот за комуникација со јавност има изготвено лифлет³¹ кој е дистрибуиран во дневните весници со цел едукација на граѓаните за купување производи во еколошко пријателска амбалажа.

*Кампања за замена на пластичните кеси со платнени торби – Пластична кеса? – Благодарам не – 2005 година*³²

Оваа кампања е планирана и спроведена како резултат од негативното влијание на пластичните кеси врз животната средина и долгиот период за нивно распаѓање. МЖСПП има спроведено кампања за подигање на јавната свест кај граѓаните за зголемена употреба на платнени торби наместо пластични кеси во Скопје и Охрид.

Сите во акција за Зелена Македонија – 2012 година

МЖСПП заедно со други институции има спроведено кампања насловена „Сите во акција за Зелена Македонија – 2012“³³, која е дел од Програмата на Владата за чиста околина. Акцијата е спроведена во деновите од еколошкиот календар, на 22 март –

Светскиот ден на водите, 22 април – Денот на планетата Земја и 5 јуни – Светскиот ден на животната средина, и тоа во неколку циклуси. Во првиот циклус на чистење на остатоци од комунален отпад депониран на несоодветни локации беа опфатени неколку локации на реките Треска и Радика, како и граничните премини. Вториот циклус беше спроведуван со акцент на локации по крајбрежјата на природните езера, Охридско, Дојранско и Преспанско, како и по течението на реките Вардар и Брегалница, а во третиот циклус беа спроведени активности за расчистување на отпадот на крајбрежјата на вештачките акумулации и на патарините на автопатите во РМ.

Македонија без отпад – 2012, 2013, 2014 година

Во периодот 2012 – 2014 година МЖСПП заедно со претставници на граѓанскиот сектор го спроведуваат проектот „Македонија без отпад“³⁴. Овој проект има за цел да иницира чистење на отпадот кој се наоѓа на несоодветни места во околината, да развие свест кај граѓаните за правилно управување со отпадот и да развие механизми за поддршка на граѓаните, општините и другите засегнати групи за подобро да се справат со неорганизираното и незаконско фрлање отпад во нивните заедници.

Видно од погоренаведените кампањи, забележително е тоа што сите се во насока на превенција од загадување на животната средина и ремедирање на истата, но ниту една кампања не е во насока на запознавање на граѓаните и компаниите со нивните права и обврски кои произлегуваат од позитивното законодавство. Самата претпоставка дека граѓаните треба да ги знаат своите права и обврски кои произлегуваат од позитивното законодавство не е доволна во време кога имаме постојано регулирање на односите преку закони и други правни акти.

³¹http://www.ajdemakedonija.mk/files/dokumenti/edukativni_meterijali/Flaer_Plastichni_shishinja.pdf

³²<http://www.utrinski.mk/?ItemID=E5C59EE541225F42A937D333C382B2FC>

³³<https://weather4all.com.mk>

³⁴<http://www.ajdemakedonija.mk/>



ПРЕПОРАКИ

1. Унапредување на системот за информирање на општата јавност за правата и обврските кои произлегуваат од Уставот на Република Македонија, ратификуваните меѓународни договори и законските прописи за заштита на животната средина (Законот за животна средина, Законот за управување со отпад, Законот за заштита на природата и други закони и подзаконски акти), со цел истиот да е во секојдневна функција на граѓаните и компаниите во Република Македонија.
2. Градење на капацитети на државните органи, локалната самоуправа и граѓанските организации за активно учество во системот за информирање на општата јавност за правата и обврските поврзани со животната средина.
3. Овозможување лесен пристап и правна помош на граѓаните и компаниите за добивање информации за прашања поврзани со животната средина, и правна заштита во остварување на ова право преку бесплатна правна помош.
4. Ефикасно и ефективно вклучување на општата јавност во креирањето на политиките и законите за заштита на животната средина, а особено во делот на управување со отпадот.
5. Изготвување методологија за начинот на сразмерно утврдување на прекршочните санкции во Законот за управување со отпадот, со цел целисходно постигнување на целта на казнувањето.

ABSTRACT

The right to clean environment is a right that every human should enjoy regardless of the status, location and the economic situation where one lives. This, human right from the third generation, was firstly recognised at the international level, and only then it transformed into local legislation. The UN Charter, The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the Stockholm and the Rio de Janeiro declarations on human environment and development, the Kyoto protocol and the Archus conference form the basis of the international regime of environmental law. This regime is further enhanced with the latest efforts in codification of the international customary law by the Lima Climate Change Conference that aims to lay the ground work for limiting greenhouse emissions in the countries party to the treaty and to achieve a legally binding and universal agreement on climate.

On a regional level, the European Commission enacted several technical directives and enriched its "acquis" on environment and in particular on waste and waste management.

National level legislation stems from the constitution and further elaborates on the subject in legal and by-legal acts at different levels. The most prominent ones are:

- Law on Waste management (2004)
- Waste Management Strategy of Republic of Macedonia (2008-2020)
- National waste management plan of Republic of Macedonia (2009 – 2015)

Therefore, the following recommendations can be made:

Establishment of an information system for the wider public of the rights and obligations stemming from the wider legal framework.

2. Capacity building of the state bodies, local self-government and civil organisations for active participation in the information system.
3. Enabling of easy access and legal aid to the citizens and legal subjects in obtaining information in connection to the environment.
4. Effective and efficient inclusion of the wider public in the policy creation and the legal framework in connection to the environment and waste management.
5. Methodology establishment to address appropriate sanctioning and measures to prevent future misdemeanor in the area of waste management



КОРИСТЕНИ ИЗВОРИ

1. Универзална декларација за човековите права на Обединетите нации
2. Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права
3. Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права
4. Устав на Република Македонија (СВРМ 52/1991, СВРМ 1/1992, СВРМ 31/1998, СВРМ 91/2001, СВРМ 84/2003, СВРМ 107/2005, СВРМ 3/2009 I СВРМ 49/2011)
6. Законот за управување со отпадот (СВРМ бр. 68/2004; СВРМ бр. 71/2004; СВРМ бр. 107/2007; СВРМ бр.102/2008; СВРМ бр. 143/2008; СВРМ бр. 82/2009; СВРМ бр. 124/2010; СВРМ бр. 51/2011; СВРМ бр.123/2012; СВРМ бр. 147/2013 и СВРМ бр.163/2013)
6. Стратегија за управување со отпад на Република Македонија (2008 – 2020)
7. Национален план за управување со отпадот (2009 – 2015)
8. <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503>
9. <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163>
10. http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php
11. <http://www.unece.org/env/pp/introduction.html>
12. <http://www.uncsd2012.org/about.html>
13. <http://www.uncsd2012.org/objectiveandthemes.html>
14. <http://ec.europa.eu/environment/waste/legislation/a.htm>
15. <http://vlada.mk/node/7174>
16. http://www.ajdemakedonija.mk/files/dokumenti/edukativni_meterijali/Flaer_Plastichni_shishinja.pdf
17. <http://www.utrinski.mk/?ItemID=E5C59EE541225F42A937D333C382B2FC>
18. <https://weather4all.com.mk>
19. <http://www.ajdemakedonija.mk/>

ЗА АВТОРИТЕ

Жарко Хаџи-Зафиров, роден 1977 година, дипломира во 2001 година на Правниот факултет Јустинијан Први, на насоката меѓународно право. Магистрира во 2002 година на Универзитетот во Каљари, Италија, во областа на индустриските односи. Од 2002 година активно работи на проекти од областа на животната средина и управувањето со отпад во Република Македонија и има учествувано во изработка на измени на Законот за управување со отпадот, како и подготовка на 15 правилници од истиот. Работи како адвокат во Скопје. Активно зборува англиски и италијански јазик.

Ивица Пеповски, роден 1977 година, дипломира во 2000 година на Правниот факултет Јустинијан Први, на насоката меѓународно право, каде што и магистрира на насоката финансии и финансово право. Уште за време на студиите активно работи во неколку набљудувачки мисии на ОБСЕ во Македонија, Косово и Босна и Херцеговина, а од 2002 година професионално се занимава со работи од областа на финансиите и администрацијата, вклучувајќи и управување со отпад, во рамките на набљудувачката мисија на ОБСЕ во Скопје. Од 2010 година работи во Меѓународната агенција за атомска енергија во Виена, Австрија, на работни обврски од областа на јавните финансии и буџет. Активно зборува англиски и француски јазик.

Ставовите изразени во оваа анализа се лични согледувања на авторите на текстот и не ги одразуваат ставовите на Фондацијата Конрад Аденауер.

Контакт:

Фондација Конрад Аденауер

Максим Горки 16 / спрат 3
МК – 1000 Скопје
Телефакс +389 (2) 3135 290
Телефон +389 (2) 3231 122
Skopje@kas.de
www.kas.de/macedonia

Центар за правни истражувања и анализи

Јордан Хаџиконстантинов Џинот 3
МК – 1000 Скопје
Телефон / факс: + 389 (2) 3232 065
E-mail: cpia.mk@gmail.com



**ЦЕНТАР ЗА ПРАВНИ
ИСТРАЖУВАЊА И АНАЛИЗИ**
CENTER FOR LEGAL RESEARCH AND ANALYSIS